Unclassified
January 2007
No. 90

Canadian Security Intelligence Service

Commentary

Russia's Drive to the East ("Drang nach Osten")

The publication of *Commentary* is intended to provide a platform for public discourse on issues related to national security. *Commentary* reflects the personal view of the author(s) and does not imply CSIS authentication or endorsement.

April 2007

Dear Reader

A paragraph was inadvertently omitted towards the end of *Commentary* No. 90 entitled `Russia's Drive to the East` (Drang nach Osten). Please find herewith the corrected version. Our apologies for any inconvenience experienced!

May we thank those who responded to our invitation and expressed their preference with respect to our publication's format (paper or electronic version).

We greatly appreciate the interest you demonstrate towards *Commentary*.

The Editor

publications@smtp.gc.ca

Introduction

The territory governed directly from Moscow during the days of the USSR made up one-seventh of the landmass of the world, straddling what was generally termed "East" and "West" in 20th century geopolitics. The Kremlin's political outreach held sway over a much larger area than that, for it encompassed the countries of the Warsaw Treaty Organization (Warsaw Pact), other scattered small countries (e.g., Cuba, Vietnam), and the members of over 90 communist parties throughout the world.

This vast 'sphere of influence' disappeared between 1985 and 1991, leaving the Soviet Union's official successor, the Russian Federation, suddenly alone and strategically naked in the world. Without allies, surrounded by unstable and potentially hostile equally 'new' neighbours, minus its traditional buffer zone and naval ports, saddled with large but internally confused and apparently inept armed forces, faced with economic and political chaos, the Federation was left virtually defenceless except for its nuclear arsenal. Moreover, the newly minted Russian Federation had no economic, political, strategic, or military blueprints to guide it out of its near desperate circumstance.

Order and clarity were introduced into the Russian mess, offering some chance at stability, only by the early 21st century and the advent of Vladimir Putin as president. That story would be a long and complex one; however this report is limited to one dimension of Russia's search for stability and order in its international strategic niche; that is, the re-establishment of Russia as the leading player in Eurasia generally, and in former Soviet Central Asia in particular.

Background

The tale begins with an essay prepared by former national security adviser Zbigniew Brzezinski in 1997 for *Foreign Affairs* ("A Geostrategy for Eurasia," 76: 5 [Sept/Oct]).[1] Among other things, he appeared to be calling for a greatly weakened Russia and a vastly raised US and NATO presence in former Soviet Central Asia. At that time, the piece was taken seriously only by academics in the West as an interesting theoretical exercise, and angrily denounced by Russian analysts across the board. After 9/11, the principles for which Brzezinski stood four years earlier, if not his specific suggestions, were taken seriously by strategic and military planners in Washington, and much feared by their counterparts in Moscow.

For the next three years, the US presence in Central Asia grew exponentially, especially after the onset of US-led coalition action in Afghanistan. The Pentagon opened up military bases in Kyrgyzstan (Manas) and Uzbekistan (Karshi-Khanabad), built an airbase for refueling purposes near Dushanbe in Tajikistan, and purchased contingency access to an airfield in Almaty, Kazakhstan. These military projects were facilitated by huge sums of money, covering the costs of construction, leasing, and other forms of financial compensation to local governments. Uzbekistan's President Islam Karimov was especially supportive of US presence in the region. Regional leaders began to talk of upgrading their participation in NATO's Partnership for Peace programs and looking westward for security and other forms of assistance.[2]

Nevertheless, over the last two years, this process has been completely reversed and the blossoming US presence has been all but erased by a spate of Russian bilateral and multilateral agreements designed to restore its predominance in the region. Although it was abetted by two unforeseen incidents (see below), this trend was not sudden. The process of reintegrating Russia and Central Asia was initiated, tentatively, under Yeltsin in the mid-1990s. It was Putin, however, who gave the drive to the east priority status.

Putin

Putin dealt the 'Asia Card' very early in his career as an international player. In July-September 2000, he toured the Russian Far East, Central Asia and Asia on his way to Okinawa, Japan, for the G-8 where he would meet US President Clinton. On the way, he talked with the Shanghai Five (now ShCO, see "Central Asian Formal Institutions..." below) leaders in Dushanbe, sat down again with the president of China a few days later in Beijing, and with the North Korean leader in Pyongyang, showing up in Okinawa with the full support of Central Asian and China's leaders in hand. The Shanghai Five heads of state reconvened soon afterwards in New York, during the millennium session of the United Nations General Assembly. Subsequently, whenever possible, Putin made a point of traveling to the West via the East, arriving several times for meetings with President Bush with full support on international issues from members of the ShCO, including China and India.

While acquiescing with American expansion into Central Asia, or at least not complaining publicly about it, Putin's foreign and defence ministries gradually wove together a string of organizations and institutions that guaranteed the region's ultimate reliance on Moscow for political, economic, and military leadership. Their success was ensured when Moscow took advantage of unrest in Uzbekistan and Kyrgyzstan in 2005.

A sudden and successful political uprising in Bishkek, Kyrgyzstan ("the Tulip Revolution"), in March 2005, caused the government of Askar Akaev to fall, and its leader fled to Moscow. Still, surprisingly on the face of it, the new president of that country, Kurmanbek Bakiev, sought support in Moscow as well, which he was given in April. In Bakiev's case, the turn to Russia was facilitated by political recognition and substantial assistance to Kyrgyzstan's struggling agricultural sector. Recent demonstrations in Bishkek and attempts by the parliament to limit presidential powers (e.g. 2, 3, 8 Nov. 2006) suggest that further dramatic upheaval in that republic may be forthcoming. There were even rumours of an impending Russian intervention (Interfax, 7 November 2006).

In May, Uzbekistan also moved quickly into the Russian camp. Western outrage when Uzbek military forces opened fired on a crowd of protesters in Andijan put an end to Karimov's flirting with Washington, and left only Moscow for him to turn to. A ShCO summit in Astana, Kazakhstan, in July 2005, signaled the complete turnaround of Russia's fortunes in Central Asia. With the presidents of Uzbekistan, Kyrgyzstan and Kazakhstan leading the way, the summit demanded that members of the "antiterrorist coalition," meaning the US and NATO, "set a time frame for the end of their temporary use of the infrastructure facilities and of the presence of military contingents on the territory of ShCO countries" (Izvestiia, 6 July 2005). That same summit had welcomed envoys from Iran, India, Pakistan and Mongolia as official observers. Not surprisingly, president after president spoke of the potential of the ShCO as the voice of Central Asia in the world: whimsical

thinking, perhaps, but heady if one considers that the organization and its official observers encompass half of the world's population, i.e., about 3 billion people. Their combined territory also holds about 20% of the world's energy resources, and China is one the world's top energy consumers.

Subsequently, in October 2005, the same leaders agreed with Putin that the struggle against terrorism and the question of security should be the ShCO's highest priority. As this particular meeting, in Moscow, was followed only a few weeks later by Russia-China and Russia-India military exercises, and was attended by high-level observer representatives (the vice-president of Iran, the prime ministers of Pakistan and Mongolia, and the foreign minister of India), it generated further talk inside and outside Russia about the ShCO as a "NATO of the East." Given that Russia already sits as a partner of NATO on the NATO-Russia Council, Moscow's interest in pushing such an impression is clear.

There are caveats to bear in mind: Karimov certainly had made no commitment to introduce democratic practices to Uzbekistan, so the incident at Andijan served mainly to highlight known conditions and speed up the inevitable US rejection of his overtures. And the observers at the ShCO are not scheduled to be actual members any time soon, if at all. But they are at the table, and China is the biggest consumer of Iranian energy---meaning also that if pressure is to be put on Iran, the ShCO may be a useful vehicle for it.

How Had this Happened?

There was no dark plot here. By the end March 2003, the US-led invasion of Iraq had drawn Western attention away from Afghanistan, even if only briefly. Russia raised its profile in Central Asian security matters almost immediately.

The public side of a new Russian diplomatic offensive in Central Asia began in October 2003 when Putin attended the official opening of a Russian airbase at Kant, near Bishkek, Kyrgyzstan, and only about 100 km from the US base. The opening was conducted with great fanfare. A 15-year lease agreement was signed, with the right to renew every five years after that. It was claimed at the time that Kant would serve as an operational base for the ShCO's planned rapid deployment force.

Central Asia's renewed reliance on Moscow was underscored in 2005 when Uzbekistan and Russia conducted their first joint military maneuver (called an "anti-terrorist exercise") from 19-24 September of that year. Shortly thereafter, 10-13 October 2005, US Secretary of State Condoleeza Rice toured Central Asia and pointedly skipped over Uzbekistan. Russian Foreign Minister Sergei Lavrov followed in her wake a week later and picked up the pieces. Not only did he go to Tashkent and close important deals with the Uzbek leader, he traveled to Ashgabat, Turkmenistan, and carried on lengthy talks with leaders of that "neutral" state, mostly on energy issues, with unusual success. He was even able to persuade Saparmurat Niiazov, despotic head of that theocratic republic, to attend a forthcoming ShCO summit and, for the first time in several years, the subsequent CIS gathering of heads of state [3].Among other things, Moscow eventually was able to utilize an existing long-term (25 year) gas deal with Turkmenistan to help resolve Russia's controversial gas arrangements with Ukraine.

The fact is, Russian forces had long since made it plain that they would support local government in internal political conflicts –US forces clearly would not. Karimov and Niiazov, former CPSU First Secretaries, are naturally skeptical of the West and know exactly where they stand with Russia.

Russia already has integrated parts of its armed forces separately with Armenia and Belarus, so there is precedence for it doing the same thing in Central Asia. For some years now, 14-17,000 Russian troops (201st Motorized Rifle Div.) have been based in Tajikistan along the border with Afghanistan. Legal documents for the Russian base to be made permanent were signed last year.[4] The new and expanding airbase at Kant, a soon-to-be formed Rapid Deployment Force for the Collective Security Treaty Organization CSTO (see next section), makes the Russian military presence in Central Asia far more permanent-looking than anything the West has to offer, and provides the CSTO members with Russia-backed defences on all sides.

Central Asian Formal Institutions and their Links with Russia[5]

Note how some of the titles coincide, quite purposely, with that of NATO and the EU's predecessor, the European Economic Community.

1) The Commonwealth of Independent States [CIS]–12 former Soviet Republics, created in December 1991, with Russia as the dominant power–includes all four Central Asian states and Kazakhstan.[6]

2) The Collective Security Treaty Organization (CSTO) began as a Collective Security Pact within the CIS in 1994 (three states withdrew in 1999), and took its present name in May 2002. Its membership then included Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan. Uzbekistan applied to re-join the CSTO in August 2005. On 11 October 2005, CSTO Secretary-General Nikolai Bordyuzha said that a "large group of forces" would be created from member-states to defend Central Asia. That hasn't happened yet, but estimates of numbers, resources and types of formations have been clarified in 2006.

3) The Eurasian Economic Community [EurEC] began as a Customs Union in 1995, and grew to include Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan. Uzbekistan applied to join in the first week of October 2005, and Moldova's status is pending; India is a regular but unofficial invited observer. In October 2005 the EurEC was merged with the Central Asian Cooperation Organization (CACO), at Almaty, which brought Uzbekistan to the EurEC table. Uzbekistan officially became a member in January 2006. As of 2006, about 90% of the EurEC import-export duties have been harmonized, and a customs union is taking shape.

4) The Shanghai Cooperation Organization [ShCO] began in 1996 as the Shanghai Five, i.e., Russia, China, Kazakhstan, Tajikistan and Kyrgyzstan. In June 2001, Uzbekistan joined and it became known as the Shanghai Forum. With the adoption of a formal Charter in 2003, it took on its current name and was recognized as a regional organization by the United Nations. The ShCO opened a

permanent Secretariat in Beijing in January 2004, and at the same time a Regional Anti-Terrorist Centre in Tashkent, which has effectively replaced the CIS and/or CSTO defence ministry regular meetings for Central Asia.

At a meeting in Astana in July 2005, India, Pakistan, and Iran were granted official observer status. Mongolia has been an observer since 2004. In 2006 Belarus applied for observer status, which, if granted, would bring the ShCO to NATO's frontier.

In October 2005, rumours began to circulate that the ShCO could become the basis of a military alliance (Interfax, 26 Oct 05), mainly to serve as a stabilizing force in the increasingly volatile region. Although such an alliance is improbable, the ShCO's publicly stated purpose insofar as military matters are concerned is to provide stability for existing governments in the region and, though left unsaid, to forestall the US and NATO from attempting to do so.

In March 2006, when Russia and China ratcheted up their strategic partnership, a joint declaration noted that the ShCO would serve as their main liaison mechanism–though the wide cross-section of RF-PRC bilateral agreements and associations would remain active as well.

The first formal meeting of the ShCO defence ministers was conducted in Beijing in April 2006. In the rush of press statements released before and after that meeting, the central themes were that "terrorism, separatism and extremism" were threats to the entire world, and that the ShCO Secretariat should integrate its work with the Regional Anti-Terrorist Centre, to help combat these three "evils." The RF foreign ministry used the term "synchronize watches" in this connection.

ShCO summits in June (Shanghai) and September (Dushanbe), 2006, saw general agreement reached on the creation of an ShCO energy club, and discussion opened on an Iran-Pakistan-India gas pipeline, with the involvement of Russia's vast Gazprom complex. A declaration signed in June confirmed the group's commitment to war against the "three evil forces of terrorism, separatism and extremism." In addition to representatives from member and observer countries, the most recent of these summits (of prime ministers, in Dushanbe, 15 September 2006), was attended by the vice-president of Afghanistan and the secretary general of the EurEC. Although details for the collective energy initiatives remain to be worked out, their concept has obvious implications for the world's energy cartels (e.g. OPEC) and individual producers (e.g. Canada), and equally significant political and strategic connotations for the world arena.[7]

In addition to its official link with the UN, the ShCO has formal ties with the CIS and the ASEAN, and has a special Afghanistan working group.

5) The idea of a formal Moscow-New Delhi-Beijing Axis was put forward by Evgenii Primakov, RF foreign minister and, briefly, prime minister, in the 1990s. It was raised subsequently by Prime Minister Mikhail Kasyanov (2000), Foreign Minister Igor Ivanov (2002), and several times by Ivanov's successor, Sergei Lavrov. Since January 2005, Lavrov has worked openly to give this strategy a semi-formal character.

A timetable for regular meetings between heads of the three states, and also between their foreign and defence ministers, has been negotiated. In March 2006, the three foreign ministers met in Moscow for the express purpose of coordinating their stances in international affairs. Regional security was at the top of their agenda. The catchword used again by RF foreign ministry officials, in describing the trilateral talks was "synchronizing watches."

By mid-2005, mechanisms for the close interaction of border agencies, law enforcement agencies and the special forces of the member states of the CSTD, the EurEC and the ShCO were said to be in place (RF MID, *Daily News Bulletin*, 8 and 23 June 2005).

A picture of Russia's growing influence in Central Asia was brought into clearer focus in August 2006, in Sochi at a summit of EurEC heads of state. A number of long-discussed projects finally took some kind of formal shape:

Russia, Belarus and Kazakhstan signed the legal basis for a customs union. A common energy market was agreed upon. The EurEC and the CSTO gathered at the same venue, and promised greater communications between each other and the ShCO. Among other things, this meant that the Armenian President, Robert Kocharyan, was present and spoke to the EurEC leaders on behalf of the CSTO. Uzbekistan was formally welcomed to the CSTO, which it had left in 1999.

By August 2006, therefore, Brzezinski's geo-strategy for Central Asia was dead and Russia was once again the clear dominant force in the region.

The Russian Edge in Central Asia

These, and many other related events, make it clear that in any 'Great Game' in Central Asia, for the present at least, Russia has a clear advantage over the United States, NATO or the EU. Its edge is determined by a number of factors, most of them obvious:

• Proximity;

• Former CPSU First Secretaries are still in charge in most of Central Asia;

• The continued chaos in Afghanistan still poses a threat to Kyrgyzstan, Uzbekistan and Tajikistan, and both the RF & China represent more reliable help against religious extremism and separatism than the US or NATO either can or would want to be;

• Language and cultural links: Russian-language TV is still the most watched in the region, and Russian often serves as a lingua franca at administrative and cultural levels in inter-Central Asia affairs;

• The religion of Central Asia, Islam, is the second-largest one in Russia, where it may total up to 28 million adherents in a population of 142 million;[8]

• Trade/ transportation/ transit links, relics from the integrated Soviet economy, are still essential for

economic survival; large-scale investments in hydroelectric projects, irrigation projects, and transportation infrastructure also keep the Russian presence strong;

• Common visions of stability, usually voiced in anti-terrorist rhetoric against Islamic extremism (termed Wahabbism), and separatism, which all the Central Asian states, plus Russia, China, and India equate with terrorism. This is partly a correct analogy, because most manifestations of separatism in Central Asia and surrounding countries begin with acts of violence, rather than culminate in them. Religious extremism and separatism are greater threats to Central Asian governments than any 'coloured' revolution, though there also is a widely held suspicion that the Western world may be fomenting 'democratic' revolutions in the region. Russia and the Central Asian states hold similar views on terrorism, coordinate their counter-terrorist activities closely, and generally lump all forms of extremism under the label "Wahabbism" so as to focus their resources against a single target.

Recent Upgrades

The tightening up trend continues: on 28 September 2006 the heads of Russia's Federal Security Service and Uzbekistan's National Security Service met in Moscow and signed a number of cooperative accords. On the same day, what was termed a "strategic dialogue mechanism" held its first forum in Beijing. Some fifty highly-placed 'experts' from Chinese and Russian NGOs, think-tanks, and strategic planning agencies gathered to deliberate ways and means for further cooperation in the domestic and international arenas. Two days prior to that, the CSCE (Helsinki Commission) held a congressional hearing in Washington to investigate the importance of the ShCO for the United States. Among the testifiers was US Asst. Sec. of State for South and Central Asian Affairs Richard Boucher, who concluded that US policy was to treat with each Central Asian state separately, and "with the multilateral organizations that share our goals in Central Asia." His take on the ShCO was left vague, but he made it plain that he did not want to give the ShCO too much legitimacy by dealing with it directly, and added that it needed watching closely.[9]

That is precisely the approach taken almost a year ago by Robert Simmons, then NATO envoy to the South Caucasus and Central Asia, who rejected a proposal from Lavrov that NATO cooperate with the CSTO as a collective partner. Russia presumed to represent the CSTO at the NATO-Russia Council. Instead, Simmons said, NATO would prefer to deal with each CSTO member-state separately (Interfax, 2 November 2005).

Conclusion

Bearing in mind that Russia generally, and Vladimir Putin particularly, would always prefer to be accepted as an integral part of the Western concert of nations:

1) Putin's extension of Russia's influence throughout Central Asia is multi-faceted, and far more extensive than at least the public perception: it is institutionalized, via the multilateral agencies noted above; b) economic, via the EurEC and a variety of other bilateral, multilateral and organizational trade and long-term investment agreements–energy pipelines provide the lattice-work for this economic structure; c) military, via the CSTO and extensive bilateral arms deals (with

special rates) and military exercises; d) cultural, via the Russian language and the presence of a large Russian diaspora; e) political/ideological, via the continued presence of former Soviet CPSU first secretaries and other senior officials in Central Asian governments and bureaucracies; and f) security-driven, for obvious reasons.

2) The China factor may eventually overwhelm Russia's current ambitions in the Central Asian area; that is, the 'Great Game' may well be played out between Russia as an Asian power and China, rather than between Russia and the West. In light of Canada's extensive links with both China and Russia, especially on our west coast, this possibility means that we must monitor the situation very closely for our own sake. Russia should be a better conduit for information and cooperation on terrorism, drug-trafficking and organized crime than China ever will be.

3) For now, Russia also has to take great care not to regard most Central Asian governments as much more than 'client' states. In spite of their many common interests, Moscow cannot afford to prop up states as they become increasingly despotic, for the risk of breakdown and consequent ripple effects are too dangerous. Only if the aforementioned organizations take on truly permanent, constructive and modifying roles can Russia's safety in the east be guaranteed.

4) The approach endorsed by Robert Simmons and Richard Boucher may represent the classic "too little, too late."

It may prove wiser now to broaden our direct links with the CSTO and ShCO–via Russia–for the express purposes of combatting terrorism, drug trafficking, and organized crime. In light of the somewhat tense relationship between Moscow and the current administration in Washington, and the fact that the RF and the EU already have a special partnership,[10] Canada may be the country best positioned to initiate deeper and, more importantly, open recognition of the ShCO, CSTO, and also the EurEC, as important regional organizations.

Canada and its allies could themselves benefit from–and perhaps even help shape–evolving mechanisms for combatting terrorism, drug-trafficking, and organized crime in the region under discussion; that is, going directly to the source of such phenomena. Moreover, the prospects of these organizations serving as a collective Russia-dominated platform for the vast Eurasian and Central Asian energy industry make it incumbent upon Canada to investigate carefully the implications such a development might have for its own energy sector.

Postword

Some forces in Russia are calling for the renewal of the old Soviet Empire, and some nationalists clamour for a return to the forceful domination of Central Asia in the old Soviet manner. These include general movements such as the Eurasianists, a few political parties (Zhirinovskii's Liberal Democratic Party, and to a certain extent the Communist Party), and scattered old Cold Warriors. But they persuade neither the majority of Russians nor the Russian government. Putin's focus on Central Asia is shaped by concern for what the chair of the RF Council for Foreign and Defence Policy Sergei Karaganov calls the destabilization of "our entire soft southern underbelly" (Rossiiskaia Gazeta, 21 Dec 2005). Natural and historic strategic interests are by far the most

powerful, and logical, engines driving Russia's *Drang nach Osten*. It would be well for us to recognize this strategic reality as a given, and to 'get on with it.'

The influential Karaganov has suggested as well that it would be a good idea to offer the United States a seat as an observer to the ShCO.[11] This is unlikely to happen in the near future. On the other hand, Canada's long-standing and somewhat unique relationships with Russia, China and India; our mutual interests in curbing drug-trafficking, organized crime and international terrorism; and our own status as an emerging energy power, could make Canada an interesting choice for one of those seats.

[1] The essay was adopted from Brzezinski's then still unpublished *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (Basic Books, 1997). For a somewhat wild but interesting review in which Brzezinski's writing is linked to later events, see Michael C. Ruppert, "A War in the Planning for Four Years," *From the Wilderness Paper* (2001). Ruppert is a former German Defence and NATO official. Brzezinski was national security adviser to Jimmy Carter, 1977-81, and a member of Ronald Reagan's Foreign Intelligence Advisory Board

[2] See, e.g., Annual Partnership Work Programmes. NATO Partnership for Peace Documents. www.NATO.Int

[3] Niiazov, who terms himself the Turkmenbashi, leader of all ethnic Turkmen, and is president for life, had unilaterally downgraded Turkmenistan's status in the CIS in August, only two months before the Lavrov visit.

[4] Temporary NATO bases located at Termez, in Uzbekistan, Kulob and another near Dushanbe in Tajikistan, are used by German, Dutch and French forces.

[5] Russia also is deeply involved in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), with which the first Russia-ASEAN Summit was held in December 2005; the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC); the Asia Cooperation Dialogue (ACD), which it joined in April 2005; and, as of October 2003, the Organization of the Islamic Conference.

[6] During Soviet days, Kazakhstan was not counted as a Central Asia state, though for the most part it is now.

[7] The Dushanbe meeting in September 2006 was the 5th meeting of ShCO prime ministers. The group planned for the Baikal Economic Forum scheduled for Irkutsk at the end of the month, and asked Kazakhstan and Russia to prepare a feasibility study for the proposed energy club. Further integration with the EurEC was agreed as well.

[8] Numbers vary wildly. The US State Department data for 2005 sets the number of followers of Islam in Russia at 15-20%, or 25-28 million. It is the size of this population that made it possible for Russia to join the Organization of the Islamic Conference, in 2003.

[9] Richard Boucher Testimony to U.S. Helsinki Commission Hearing, 26 September 2006, on "The Shanghai Cooperation Organization: Is It Undermining U.S. Interests in Central Asia?," summarized by Heather Maher for Radio Free Europe/ Radio Liberty (27 September 2006).

[10] The 10-year Partnership and Cooperation Agreement (CPA) between Russia and the EU is due for renewal, revision, or abrogation in December 2007.

[11] Rossiiskaia Gazeta (21 Dec 2005). This is a Russian government paper. One writer has claimed that the US did apply for observer status in the ShCO and was turned down, but I cannot find a specific record of this. See Shaun Walker, "Shanghai Cooperation Organization Reaches a Milestone," Russia Profile Vol. 3: No. 8 (Oct 2006), p. 23.

J. Larry Black, Professor Emeritus, Director, Centre for Research on Canadian-Russian Relations, Institute for University Partnerships and Advanced Studies, Georgian College, Barrie, Ontario.

Non classifié
Janvier 2007
N° 90

Service canadien du renseignement de sécurité

Commentaire

Poussée de la Russie vers l'Est (« Drang nach Osten »)

La publication de *Commentaire* a pour objet de stimuler un débat public sur des questions rattachées à la sécurité nationale. *Commentaire* exprime les opinions des auteurs et ne suppose pas que le SCRS y souscrit ou en endosse l'authenticité.

Avril 2007

Chers lecteurs,

Lors de la parution de *Commentaire* no 90 s'intitulant « Poussée de la Russie vers l'Est (Drang nach Osten) », un paragraphe a été omis à la fin de la version anglaise. Permettez-nous de vous faire parvenir la version corrigée. Nous sommes désolés du contretemps que cela a pu vous causer.

Nous profitons de l'occasion pour remercier ceux qui ont déjà répondu à notre invitation et qui ont exprimé leur choix quant au format de notre publication (copie électronique ou papier).

L'intérêt que vous témoignez à l'égard de *Commentaire* est grandement apprécié.

La rédactrice

publications@smtp.gc.ca

Introduction

Représentant le septième de la masse terrestre, le territoire gouverné directement depuis Moscou du temps de l'URSS chevauchait ce qu'on appelait communément l'« Est » et l'« Ouest » en termes géopolitiques du 20e siècle. Le Kremlin exerçait une influence politique sur une région nettement plus grande que l'URSS, à savoir les pays membres de l'Organisation du Traité de Varsovie (Pacte de Varsovie) et d'autres petits pays éparpillés ça et là (Cuba, Vietnam, etc.), ainsi que sur les membres de plus de 90 partis communistes partout dans le monde.

Cette vaste « sphère d'influence » s'est évaporée entre 1985 et 1991, laissant seule et stratégiquement isolée du reste du monde la Fédération de Russie, qui succédait officiellement à l'Union soviétique. Dépourvue d'alliés, entourée de voisins instables et potentiellement hostiles qui eux aussi étaient « nouveaux », amputée de sa zone tampon traditionnelle et de ports maritimes, aux prises avec de graves difficultés économiques et politiques et accablée par le fardeau d'une imposante armée désorientée au plan interne et apparemment inepte, la Fédération de Russie se retrouvait pratiquement sans moyens de défense autre que son arsenal nucléaire. En outre, la nouvelle Fédération de Russie n'avait pas de plan économique, politique, stratégique ou militaire pour l'aider à se tirer d'une situation quasi désespérée.

Ce n'est qu'au début du 21e siècle, avec l'arrivée de Vladimir Poutine au poste de président, que l'ordre et la clarté se sont introduits dans le chaos russe, offrant des chances de stabilité. En faire le récit serait long et complexe. C'est pourquoi nous nous bornerons dans le présent rapport à examiner un aspect de la quête de stabilité et d'ordre des Russes dans leur niche stratégique internationale : le retour de la Russie en tant que principal acteur en Eurasie en général et dans l'ancienne Asie centrale soviétique en particulier.

Contexte

L'histoire commence par un essai que Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller en matière de sécurité nationale, a fait paraître en 1997 dans la revue *Foreign Affairs* (« A Geostrategy for Eurasia », 76: 5 [Sept./Oct.]) [1]. L'auteur semble y plaider entre autres en faveur d'un affaiblissement marqué de la Russie et d'un renforcement colossal de la présence des États-Unis et de l'OTAN dans l'ex-Asie centrale soviétique. Lorsque l'essai a paru, seuls des universitaires de l'Ouest l'ont pris au sérieux en tant qu'ouvrage théorique intéressant; il a été condamné véhémentement par l'ensemble des analystes russes. Après les attentats du 11 septembre 2001, les planificateurs stratégiques et militaires à Washington ont pris au sérieux les principes que Zbigniew Brzezinski avait défendus quatre années auparavant, sinon les suggestions qu'il avait alors faites. Ces principes ont suscité une grande crainte chez les planificateurs stratégiques et militaires à Moscou.

Au cours des trois années qui ont suivi, la présence américaine en Asie centrale s'est accrue de manière exponentielle, surtout après l'assaut donné contre l'Afghanistan par les forces coalisées dirigées par les États-Unis. Le Pentagone a ouvert des bases militaires au Kirghizistan (Manas) et en Ouzbékistan (Karshi-Khanabad), construit une base aérienne servant à l'avitaillement près de Douchanbe au Tadjikistan et acheté un accès de contingence à un terrain d'aviation à Almaty au Kazakhstan. La réalisation de ces projets militaires a été facilitée par le versement de sommes

d'argent très élevées qui ont permis de couvrir les frais de construction et de location ainsi que les compensations financières consenties aux administrations locales. Le président Islam Karimov d'Ouzbékistan a réservé un accueil particulièrement favorable aux Américains dans la région. Les dirigeants régionaux commençaient à parler de participer davantage aux programmes de l'OTAN s'inscrivant dans le cadre du Partenariat pour la paix et à se tourner vers l'Ouest pour assurer leur sécurité et obtenir d'autres formes d'aide[2] .

Il n'en demeure pas moins qu'au cours des deux dernières années ce processus a été complètement renversé et la présence américaine grandissante a pratiquement été effacée par une série d'ententes bilatérales et multilatérales russes visant à rétablir la prédominance de la Russie dans la région. Cette tendance ne s'est pas manifestée du jour au lendemain, même si elle a été facilitée par deux incidents imprévus (voir ci-après). C'est Yelstine qui, au milieu des années 90, a lancé d'un pas hésitant le processus de réintégration de la Russie et de l'Asie centrale, mais c'est Poutine qui a fait de la poussée vers l'Est une priorité.

Poutine

Vladimir Poutine a joué la « carte de l'Asie » très tôt dans sa carrière sur la scène internationale. De juillet à septembre 2000, il a fait la tournée de la région extrême-orientale russe, de l'Asie centrale et de l'Asie avant de se rendre à Okinawa au Japon assister au sommet du G-8 où il devait rencontrer le président américain Bill Clinton. En route, il a eu des entretiens avec les dirigeants des cinq pays membres du Groupe de Shanghai (aujourd'hui connu sous le nom d'Organisation de coopération de Shanghai [OCS], voir « Les institutions officielles d'Asie centrale » ci-après) à Douchanbe, s'est entretenu de nouveau avec le président de Chine quelques jours plus tard à Beijing et a ensuite rencontré le dirigeant de la Corée du Nord à Pyongyang. C'est fort du soutien entier des dirigeants de l'Asie centrale et de la Chine que Vladimir Poutine est arrivé à Okinawa. Les chefs d'État du Groupe de Shanghai se sont réunis peu de temps après à New York à l'occasion de la session de l'an 2000 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Chaque fois qu'il a pu le faire par la suite, le président Poutine s'est rendu dans l'Ouest en passant par l'Est, et c'est armé du soutien entier des membres de l'OCS, y compris la Chine et l'Inde, à propos d'enjeux internationaux qu'il s'est présenté à plusieurs rencontres avec le président Bush.

Tout en acceptant l'expansion américaine en Asie centrale – ou du moins en ne s'en plaignant pas publiquement –, les ministères des Affaires étrangères et de la Défense du gouvernement Poutine ont graduellement mis sur pied une série d'organisations et d'institutions chargées de faire en sorte que la région finisse par dépendre du leadership politique, économique et militaire de Moscou. Leur succès a été assuré lorsque Moscou a profité des troubles qui ont secoué l'Ouzbékistan et le Kirghizistan en 2005.

Survenu soudainement en mars 2005, un soulèvement politique à Bichkek au Kirghizistan (la « Révolution des tulipes ») a entraîné la chute du gouvernement d'Askar Akaev et la fuite de ce dernier à Moscou. Il est néanmoins étonnant à première vue que le nouveau président du pays, Kurmanbek Bakiev, ait cherché à obtenir le soutien de Moscou, qui le lui a accordé le mois suivant. Si Kurmanbek Bakiev s'est tourné vers Moscou, c'est en partie parce que les Russes avaient reconnu son régime et qu'ils fournissaient une aide importante au secteur agricole mal en point du

Kirghizistan. Les manifestations qui se sont récemment tenues à Bichkek et les tentatives faites par le Parlement pour limiter les pouvoirs présidentiels, par exemple les 2, 3 et 8 novembre 2006, laissent présager d'autres bouleversements majeurs dans la république kirghize. Il circulait même des rumeurs d'une intervention russe imminente (*Interfax*, 7 novembre 2006).

En mai, l'Ouzbékistan s'est lui aussi rallié rapidement au camp russe. Le tollé déclenché en Occident lorsque des soldats ouzbeks ont ouvert le feu contre une foule de manifestants à Andijan a mis fin à la cour qu'Islam Karimov faisait à Washington et ne laissait à l'Ouzbékistan que Moscou comme seul secours. Le sommet que l'OCS a tenu à Astana au Kazakhstan en juillet 2005 a marqué la complète transformation de la situation des Russes en Asie centrale. Sous l'impulsion des présidents de l'Ouzbékistan, du Kirghizistan et du Kazakhstan, les participants au sommet ont exigé que les membres de la « coalition antiterroriste », à savoir les États-Unis et l'OTAN, « établissent un échéancier pour la fin de leur utilisation temporaire des installations infrastructurelles et pour le retrait de leurs soldats des pays de l'OCS » (*Izvestiia*, 6 juillet 2005). Des envoyés de l'Iran, de l'Inde, du Pakistan et de la Mongolie ont assisté à ce sommet à titre d'observateur officiel. Il n'est pas étonnant que les présidents aient tous évoqué la possibilité que l'OCS devienne la voix de l'Asie centrale dans le monde. L'idée est peut-être farfelue, mais peut-être pas si l'on considère que l'OCS et ses observateurs officiels représentent la moitié de la population mondiale, soit quelque trois milliards de personnes. Leurs territoires regroupés contiennent environ 20 pour cent des ressources énergétiques de la planète, et la Chine est le plus grand consommateur d'énergie au monde.

Lors d'une rencontre qui a eu lieu à Moscou en octobre 2005, ces mêmes dirigeants ont convenu avec Vladimir Poutine qu'il faudrait accorder la priorité à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité. Comme cette rencontre s'est tenue quelques semaines seulement avant des exercices militaires sino-russes et russo-indiens et qu'elle a attiré des observateurs de haut rang, à savoir le vice-président d'Iran, les premiers ministres du Pakistan et de Mongolie et le ministre des Affaires étrangères d'Inde, elle a suscité d'autres débats, tant en Russie qu'ailleurs, sur l'OCS en tant qu'« OTAN de l'Est ». Et vu que la Russie siège déjà au Conseil OTAN-Russie en sa qualité de partenaire de l'OTAN, il est clair que les Russes cherchent à promouvoir l'impression que l'OCS est l'« OTAN de l'Est ».

Des mises en garde s'imposent. En effet, comme Islam Karimov ne s'était certes pas engagé à instaurer la démocratie en Ouzbékistan, l'incident d'Andijan a surtout fait ressortir des conditions connues et précipité le rejet de ses démarches auprès de Washington. En outre, les pays assistant aux rencontres de l'OCS à titre d'observateur ne sont pas sur le point de devenir membres de cette organisation – et il n'est pas dit même qu'ils le deviendront un jour – , mais ils sont présents. Et comme la Chine est le plus important consommateur de l'énergie iranienne, l'OCS pourrait s'avérer utile si jamais il fallait exercer des pressions sur l'Iran.

Comment en est-on arrivé à la situation actuelle?

Aucun complot sinistre n'avait été ourdi. À la fin de mars 2003, l'invasion de l'Irak par les forces coalisées commandées par les Américains avait détourné – n'était-ce que brièvement – l'attention de l'Occident de l'Afghanistan. Et presque aussitôt, la Russie a rehaussé son profil en Asie centrale en matière de sécurité.

La Russie a lancé publiquement sa nouvelle offensive diplomatique en Asie centrale en octobre 2003 quand Vladimir Poutine a assisté à l'ouverture officielle d'une base aérienne russe à Kant, située près de Bichked au Kirghizistan et à une centaine de kilomètres seulement de la base américaine. L'ouverture s'est déroulée avec beaucoup d'éclat. Les intervenants ont signé un bail de 15 ans qui prévoyait le droit de le renouveler tous les cinq ans après son expiration. On a soutenu à l'époque que la base de Kant servirait de base opérationnelle à la force de déploiement rapide dont l'OCS comptait se doter.

Appelé « exercice antiterroriste », l'exercice militaire que les Russes et les Ouzbeks ont mené conjointement du 19 au 24 septembre 2005 a mis en évidence la nouvelle dépendance de l'Asie centrale à l'égard de Moscou. Peu de temps après, soit du 10 au 13 octobre de la même année, la secrétaire d'État américaine Condoleeza Rice a effectué une tournée en Asie centrale en se gardant bien de se rendre en Ouzbékistan. Une semaine plus tard, le ministre des Affaires étrangères de Russie, Sergei Lavrov, effectuait lui aussi une tournée dans la région et réparait les dégâts. Non seulement il s'est rendu à Tachkent pour conclure des accords importants avec le dirigeant ouzbek, mais il est aussi allé à Achgabat au Turkménistan où les longs entretiens qu'il a eus avec les dirigeants de cet État « neutre », surtout en matière énergétique, lui ont permis d'obtenir un succès inespéré. Il est même arrivé à persuader Saparmurat Niyazov, le chef despotique de cette république théocratique, d'assister à un prochain sommet de l'OCS et, pour la première fois en plusieurs années, à la rencontre des chefs de la Communauté des États indépendants (CEI) qui devait suivre[3]. Par la suite, Moscou a pu, entre autres, invoquer une entente sur le pétrole à long terme (25 ans) conclue avec le Turkménistan pour résoudre les problèmes que posait l'accord controversé que les Russes avaient signé avec l'Ukraine en matière d'approvisionnement en pétrole.

Le fait est que les forces russes avaient depuis longtemps bien fait comprendre qu'elles appuieraient l'administration locale en cas de conflit politique interne, alors que les forces américaines, elles, ne le feraient manifestement pas. Anciens premiers secrétaires du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS), Karimov et Niyazov se méfient d'instinct de l'Occident et savent exactement à quoi s'en tenir avec la Russie.

La Russie ne s'ingère pas dans les affaires militaires de l'Asie centrale pour la première fois, car elle a déjà intégré des éléments de ses forces militaires dans les armées d'Arménie et du Bélarus. Depuis quelques années déjà, de 14 000 à 17 000 soldats russes (201e Division des fusiliers motorisés) sont basés au Tadjikistan le long de la frontière afghane. Les documents juridiques rendant permanente la nouvelle base aérienne de Kant ont été signés l'an dernier[4]. Cette base aérienne qui accueillera sous peu la nouvelle force de déploiement rapide de l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC) (voir la section qui suit) confère à la présence militaire russe en Asie centrale une apparence de permanence nettement plus grande que toute présence occidentale éventuelle et assure aux pays membres de l'OTSC une défense sur tous les fronts.

Les institutions officielles d'Asie centrale et leurs liens avec la Russie [5]

À noter que certains des titres correspondent – et ce n'est pas le fruit du hasard – à ceux de l'OTAN et du prédécesseur de l'Union européenne (UE), la Communauté économique européenne.

1) La Communauté des États indépendants (CEI), créée en décembre 1991, se compose de 12 des anciennes républiques soviétiques, y compris les quatre États de l'Asie centrale et le Kazakhstan. La Russie en est la puissance dominante [6].

2) L'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC) a vu le jour en 1994 dans le cadre de la CEI. Initialement connue sous le nom de Pacte de sécurité collective, elle a adopté son nom actuel en mai 2002. Trois États s'en sont retirés en 1999. Elle comprenait à l'origine la Russie, le Bélarus, le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan. L'Ouzbékistan a demandé de redevenir membre de l'OTSC en août 2005. Le 11 octobre 2005, le secrétaire général de l'OTSC, Nikolai Bordyuzha, a dit qu'un « important regroupement de forces » serait créé à partir des États membres pour défendre l'Asie centrale. Cela ne s'est pas encore produit, mais les estimations des nombres, des ressources et des types de formation ont été clarifiées en 2006.

3) La Communauté économique eurasienne (CEE) a vu le jour sous le nom d'Union douanière en 1995 et comprend aujourd'hui la Russie, le Bélarus, le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan. L'Ouzbékistan a demandé d'en faire partie la première semaine d'octobre 2005 et la demande de la Moldavie est à l'étude. L'Inde assiste régulièrement aux rencontres de la CEE, mais à titre d'observateur non officiel et non invité. En octobre 2005, la CEE fusionnait avec l'Organisation de coopération centrasiatique à Almaty et invitait l'Ouzbékistan à la table des négociations. L'Ouzbékistan est devenu membre officiel de la CEE en janvier 2006. Environ 90 pour cent des droits à l'importation et à l'exportation avaient été harmonisés en 2006. Une union douanière est en voie de réalisation.

4) L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) a vu le jour en 1996 sous le nom de Groupe de Shanghai (Russie, Chine, Kazakhstan, Tadjikistan, Kirghizistan). En juin 2001, l'Ouzbékistan se joignait à ce regroupement qui adoptait alors le nom de Forum de Shanghai. L'OCS a adopté son nom actuel lorsqu'elle s'est donné une charte officielle en 2003. La même année, l'ONU l'a reconnue en tant qu'organisation régionale. En janvier 2004, l'OCS a ouvert son secrétariat permanent à Beijing ainsi qu'un centre antiterroriste régional à Tachkent. Ce centre remplace les rencontres sur l'Asie centrale que tenaient régulièrement les ministères de la Défense de la CEI et/ou de l'OTSC.

À une réunion qui s'est tenue à Astana en juillet 2005, l'Inde, le Pakistan et l'Iran se sont vu conférer le statut d'observateur officiel. La Mongolie jouit de ce statut depuis 2004 et le Bélarus l'a demandé en 2006. Si les Bélarussiens obtiennent ce statut, l'OCS se trouvera aux frontières de l'OTAN.

En octobre 2005, des rumeurs ont commencé à circuler selon lesquelles l'OCS pourrait devenir la base d'une alliance militaire (*Interfax*, 26 octobre 2005) servant surtout de force stabilisatrice dans la région de plus en plus instable. La création d'une alliance militaire est peu probable, mais l'OCS a déclaré publiquement qu'en matière militaire elle cherchait à assurer la stabilité des gouvernements

en place dans la région et, même si elle ne l'a pas dit, à empêcher les États-Unis et l'OTAN d'essayer de le faire.

En mars 2006, lorsque la Russie et la Chine ont resserré leur partenariat stratégique, elles ont déclaré publiquement que l'OCS leur servirait de principal organe de liaison. (Toutefois, toutes les ententes et les associations entre les deux pays demeureraient en vigueur).

La première rencontre officielle des ministres de la Défense de l'OCS s'est tenue à Beijing en avril 2006. Dans la précipitation des communiqués de presse diffusés avant et après cette rencontre, les principaux messages étaient les suivants : le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme faisaient peser des menaces sur le monde entier, et le secrétariat de l'OCS devrait travailler de concert avec le centre antiterroriste régional en vue de combattre ces trois « fléaux ». Un représentant du ministère des Affaires étrangères de Russie a dit à cet égard qu'il fallait « se mettre sur la même longueur d'onde ».

Lors des sommets que l'OCS a tenus en juin (Shanghai) et septembre (Duchanbe) 2006, il s'est dégagé un large consensus sur la création d'un club énergétique. Les participants ont discuté d'un projet de construction d'un gazoduc irano-pakistano-indien auquel participerait le vaste consortium russe Gazprom. Dans une déclaration que ses membres signaient en juin 2006, l'OCS s'engageait à combattre les « trois fléaux que représentent le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme ». Outre les représentants des pays membres et observateurs, le plus récent des sommets de l'OCS ayant réuni les premiers ministres à Duchanbe le 15 septembre 2006 a attiré le vice-président d'Afghanistan et le secrétaire général de la CEE. Bien qu'il reste à y apporter la dernière main, les mesures énergétiques collectives comportent certes des implications pour les cartels internationaux de l'énergie comme l'OPEP et les producteurs individuels comme le Canada, ainsi que des répercussions non moins importantes sur les scènes politique et stratégique du monde[7].

L'OCS entretient des relations officielles avec l'ONU, la CEI et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est. En outre, elle a un groupe de travail spécial sur l'Afghanistan.

5) C'est Evgenii Primakov, ministre des Affaires étrangères de Russie et ancien premier ministre pendant peu de temps dans les années 90, qui a eu l'idée d'un axe Moscou-New Delhi-Beijing officiel. L'idée a ensuite été reprise par le premier ministre Mikhail Kasyanov (2000) et le ministre Igor Ivanov des Affaires étrangères (2002), et plusieurs fois aussi par Sergei Lavrov qui a succédé à Ivanov. Ce dernier s'emploie ouvertement depuis janvier 2005 à donner à cette stratégie un caractère semi-officiel.

On a négocié un calendrier de rencontres à intervalles réguliers entre les chefs des trois États de même qu'entre leurs ministres des Affaires étrangères et de la Défense. En mars 2006, les trois ministres des Affaires étrangères se sont rencontrés à Moscou expressément pour coordonner leurs positions concernant les affaires internationales. La sécurité régionale figurait au premier point de leur ordre du jour. Au sujet des entretiens trilatéraux, les représentants du ministère des Affaires étrangères de Russie ont de nouveau dit qu'il fallait « se mettre sur la même longueur d'heure ».

Au milieu de 2005, on disait que les mécanismes nécessaires pour assurer des relations étroites entre

les services frontaliers, les organismes d'application de la loi et les forces spéciales des États membres du CSTD, de la CEE et de l'OCS étaient en place (RF MID, *Daily News Bulletin*, 8 et 23 juin 2005).

Le sommet que les chefs d'État des pays membres de la CEE ont tenu à Sochi en août 2006 a permis de faire le point sur l'influence grandissante de la Russie en Asie centrale. Un certain nombre de projets dont la CEE discutait depuis longtemps y ont finalement pris une espèce de forme officielle.

La Russie, le Bélarus et le Kazakhstan ont signé le texte juridique de base en vue de la création d'une union douanière. Un marché énergétique commun a fait l'objet d'un consensus. Des représentants de la CEE et de l'OTSC se sont rencontrés à ce sommet et ont promis d'améliorer les communications entre leurs organismes respectifs ainsi qu'avec l'OCS, ce qui signifie entre autres que le président Robert Kocharyan d'Arménie était présent et a parlé aux dirigeants de la CEE au nom de l'OTSC. L'Ouzbékistan a été officiellement accueilli au sein de l'OTSC qu'il avait quittée en 1999.

En août 2006 donc, la géostratégie que Brzezinski avait élaborée pour l'Asie centrale ne tenait plus la route et la Russie était redevenue la puissance dominante dans la région.

Avantage Russie en Asie centrale

Ces événements, et bien d'autres encore qui lui sont liés, montrent clairement que dans tout « grand match » disputé en Asie centrale, la Russie possède un net avantage sur les États-Unis, l'OTAN et l'UE, du moins pour le moment. Cet avantage tient à un certain nombre de facteurs, manifestes pour la plupart :

• La proximité.

• D'ancien premiers secrétaires du PCUS dirigent toujours la plupart des pays d'Asie centrale.

• Le chaos qui se poursuit en Afghanistan fait toujours peser une menace sur le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. En outre, la Fédération de Russie et la Chine représentent toutes deux un rempart plus fiable contre l'extrémisme religieux et le séparatisme que celui que les États-Unis ou les pays membres de l'OTAN peuvent ou voudraient offrir.

• Les émissions de télévision en russe continent d'être les plus populaires dans la région et le russe sert souvent de langue franque lors des activités administratives et culturelles.

• L'islam, qui est la religion pratiquée en Asie centrale, vient au deuxième rang en Russie où il peut compter jusqu'à 28 millions d'adeptes sur une population de 142 millions d'habitants [8].

• Vestiges de l'économie soviétique intégrée, les liens en matière de commerce, de transport et de transit demeurent essentiels à la survie économique. De plus, d'importants investissements dans des projets d'hydroélectricité et d'irrigation ainsi que dans l'infrastructure de transport assurent une forte présence russe.

• Il existe dans la région une conception commune de la stabilité, exprimée habituellement dans des discours antiterroristes contre l'extrémisme islamique (wahhabisme), et du séparatisme, que tous les pays d'Asie centrale de même que la Russie, la Chine et l'Inde identifient au terrorisme. Cette analogie est juste en partie, car la plupart des manifestations du séparatisme en Asie centrale et dans les pays avoisinants commencent par des actes de violence au lieu de se terminer dans la violence. L'extrémisme religieux et le séparatisme font peser sur les pays d'Asie centrale une menace plus grande que toute révolution « de couleur », mais bon nombre de personnes soupçonnent l'Occident de fomenter des révolutions « démocratiques » dans la région. La Russie et les pays d'Asie centrale conçoivent le terrorisme de façon semblable, coordonnent étroitement leur lutte contre le terrorisme et qualifient généralement de « wahhabisme » toute forme d'extrémisme de manière à canaliser leurs efforts sur une seule cible.

Améliorations récentes

La tendance vers le resserrement se poursuit. Le 28 septembre 2006 par exemple, les directeurs du Service fédéral de sécurité de Russie et du Service de sécurité nationale d'Ouzbékistan se sont rencontrés à Moscou pour signer un certain nombre d'ententes de coopération. Le même jour se rencontraient à Beijing, dans le cadre du premier « dialogue stratégique », une cinquantaine d'« experts » haut placés d'ONG, de groupes de réflexion et d'organismes de planification stratégique de Chine et de Russie pour discuter du resserrement de la coopération sur les plans national et international. Deux jours avant cette rencontre, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (Conférence d'Helsinki) a tenu un congrès à Washington pour examiner l'importance de l'OCS aux yeux des Américains. Au nombre des personnes qui ont pris la parole lors du congrès figurait le secrétaire d'État adjoint des États-Unis pour les Affaires de l'Asie méridionale et de l'Asie centrale, Richard Boucher, qui a indiqué que la politique américaine consistait à traiter avec chaque pays d'Asie centrale séparément ainsi qu'avec « les organisations multilatérales qui partagent nos objectifs en Asie centrale ». Richard Boucher n'a pas précisé sa position à l'égard de l'OCS, mais il a bien fait comprendre qu'il ne voulait pas accorder trop de légitimité à l'OCS en traitant directement avec elle. Il a ajouté que l'OCS devait faire l'objet d'une surveillance étroite [9].

C'est précisément la façon dont a procédé il a presqu'un an Robert Simmons, qui était alors l'envoyé de l'OTAN au Caucase du Sud et en Asie centrale, lorsqu'il a rejeté la proposition de Lavrov invitant l'OTAN à coopérer avec l'OTSC à titre de partenaire. La Russie croyait représenter l'OTSC au Conseil OTAN-Russie. Robert Simmons a dit que l'OTAN préférerait traiter séparément avec chaque pays membre de l'OTSC (*Interfax*, 2 novembre 2005).

Conclusion

Aux fins des observations qui suivent, il convient de prendre en considération que la Russie en général et Vladimir Poutine en particulier préféreraient toujours faire partie intégrante du concert des nations occidentales.

1) Dirigé par le président Poutine, l'élargissement de l'influence de la Russie dans tous les pays d'Asie centrale présente des aspects multiples et est d'envergure nettement plus grande qu'on ne le

croit, du moins dans la population en général. En effet, il est a)institutionnalisé, par les organisations multilatérales susmentionnées; b) économique, par la CEE et une foule d'accords commerciaux et d'investissement à long terme bilatéraux, multilatéraux et organisationnels (les pipelines énergétiques servant de « treillis » à cette structure économique); c) militaire, par l'OTSC et des transactions d'armes (à tarifs spéciaux) et des exercices militaires bilatéraux de grande envergure; d) culturel, par la langue russe et la présence d'une importante diaspora russe; e) politique et idéologique, par la présence d'anciens premiers secrétaires du PCUS et de hauts fonctionnaires au sein des administrations et des bureaucraties d'Asie centrale. Enfin, l'élargissement de l'influence russe est axé sur la sécurité, pour des raisons évidentes.

2) Le facteur chinois pourrait un jour bousculer les ambitions que nourrissent actuellement les Russes à l'égard de l'Asie centrale. En d'autres termes, le « grand match » pourrait fort bien se disputer entre la Russie en tant que puissance asiatique et la Chine, plutôt qu'entre la Russie et l'Occident. Comme le Canada a des liens importants avec tant les Chinois que les Russes, surtout sur la côte ouest du pays, cette possibilité signifie qu'il doit suivre la situation de très près pour son propre bien. La Russie devrait être un meilleur intermédiaire pour l'échange d'informations et la coopération en matière de terrorisme, de trafic des stupéfiants et de crime organisé que la Chine ne le sera jamais.

3) Pour l'heure, la Russie doit aussi se garder de considérer la plupart des pays d'Asie centrale comme de simples États « clients ». En effet, bien qu'elle ait de nombreux intérêts en commun avec eux, la Russie ne peut se permettre d'appuyer des pays de plus en plus despotiques, car il est trop risqué qu'ils éclatent et créent un effet d'entraînement. La sécurité de la Russie dans l'Est ne peut être assurée que si les organisations susmentionnées jouent un rôle véritablement permanent, constructif et modificatif.

4) La façon de procéder proposée par Robert Simmons et Richard Boucher relève peut-être du « trop peu, trop tard ».

Il vaudrait peut-être mieux maintenant resserrer – par l'entremise de la Russie – nos liens directs avec l'OTSC et l'OCS dans le but exprès de lutter contre le terrorisme, le trafic des stupéfiants et le crime organisé. Vu que les relations entre Moscou et Washington sont quelque peu tendues, d'une part, et que la Russie et l'UE ont déjà conclu un partenariat spécial [10], d'autre part, le Canada est peut-être le pays le mieux placé pour faire reconnaître davantage, et surtout ouvertement, l'OCS, l'OTSC et la CEE en tant qu'importantes organisations régionales.

Le Canada et ses alliés pourraient eux-mêmes profiter des mécanismes en constante évolution qui servent à lutter contre le terrorisme, le trafic des stupéfiants et le crime organisée dans la région à l'étude. Ils pourraient même aider à donner forme à ces mécanismes. Il s'agit en fait de s'attaquer à la racine même des fléaux que représentent le terrorisme, le trafic des stupéfiants et le crime organisé. Qui plus est, vu la perspective que ces organisations servent de plate-forme collective dominée par la Russie à la vaste industrie énergétique d'Eurasie et d'Asie centrale, il incombe au Canada d'examiner de près les répercussions qu'elle pourrait avoir sur son propre secteur de l'énergie.

Mot de la fin

En Russie, certaines forces lancent des appels en faveur de la renaissance de l'ancien empire soviétique, et certains nationalistes réclament à grands cris que le Kremlin rétablisse la domination qu'il exerçait jadis par la force sur l'Asie centrale. Au nombre de ces forces et de ces nationalistes figurent des mouvements généraux comme les eurasianistes, quelques partis politiques (le Parti démocratique libéral de Zhirinovskii et, dans une certaine mesure, le Parti communiste) et une poignée d'anciens partisans de la Guerre froide. Toutefois, ils n'arrivent à convaincre ni la majorité des Russes ni le gouvernement russe. Si le président Poutine met l'accent sur l'Asie centrale, c'est en raison de ce que le président du Conseil pour les politiques étrangère et de défense, Sergei Karaganov, qualifie de « notre point faible », à savoir la déstabilisation au sud (*Rossiiskaia Gazeta*, 21 décembre 2005). Les intérêts stratégiques naturels et historiques constituent de loin les moteurs les plus puissants, et logiques, de la *Drang nach Osten* russe. Nous aurions intérêt à reconnaître cette réalité stratégique et à « nous mettre au travail ».

L'influent Karaganov a aussi laissé entendre que ce serait une bonne idée d'inviter les États-Unis à assister aux rencontres de l'OCS à titre d'observateur, mais cela ne se produira vraisemblablement pas dans un proche avenir [11]. Par ailleurs, le Canada constituerait un choix intéressant comme observateur à l'OCS en raison des relations particulières qu'il entretient depuis longtemps avec la Russie, la Chine et l'Inde, de la lutte qu'il mène lui aussi contre le trafic des stupéfiants, le crime organisé et le terrorisme international et de son propre statut en tant que nouvelle puissance énergétique.

[1] L'essai a été adopté à partir de l'ouvrage de Brzezinski qui n'avait pas encore été publié et qui s'intitule *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (Basic Books, 1997). Pour une revue quelque peu farfelue, mais intéressante, où les écrits de Brzezinski sont rattachés à des événements survenus par la suite, voir l'ouvrage de Michael C. Ruppert intitulé « A War in the Planning for Four Years », *From the Wilderness Paper* (2001). Ruppert est un ancien représentant du ministère de la Défense d'Allemagne et de l'OTAN. Brzezinski a été conseiller en matière de sécurité nationale auprès de Jimmy Carter de 1977 à 1981 et membre du Foreign Intelligence Advisory Board de Ronald Reagan.

[2] Voir par exemple les programmes de travail annuels de partenariat et les documents de l'OTAN sur le Partenariat pour la paix. www.NATO.Int

[3] Le président à vie Niyazov, qui se fait appeler le Turkmenbashi (père de tous les Turkmènes de souche), avait unilatéralement abaissé le statut du Turkménistan au sein de la CEI en août, deux mois seulement avant la visite de Lavrov.

[4] Les bases temporaires de l'OTAN à Termez en Ouzbékistan ainsi qu'à Kulob et près de Duchanbe au Tadjikistan sont utilisées par les forces allemandes, néerlandaises et françaises.

[5] La Russie est aussi membre actif de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, avec laquelle elle a tenu son premier sommet en décembre 2005, de la Coopération économique Asie-Pacifique, du Dialogue de coopération de l'Asie, auquel elle s'est jointe en avril 2005, et, depuis octobre 2003, de l'Organisation de la conférence islamique.

[6] À l'époque soviétique, le Kazakhstan n'était pas considéré comme un État d'Asie centrale, mais il l'est généralement aujourd'hui.

[7] La rencontre que les premiers ministres de l'OCS ont tenue en septembre de cette année, à Duchanbe, était leur cinquième. Ils ont planifié le forum économique du Baïkal qui devait se tenir à Irkoutsk à la fin du mois et demandé au Kazakhstan et à la Russie de mener une étude de faisabilité sur le projet de club énergétique. Ils se sont aussi entendus sur une plus grande intégration au sein de la CEE.

[8] Les données varient grandement. D'après le Département d'État américain, la Russie comptait de 25 à 28 millions d'adeptes de l'islam en 2005, soit 15 à 20 % de la population. C'est l'importance de ce nombre qui a permis à la Russie de se joindre à l'Organisation de la conférence islamique en 2003.

[9] Intitulé *The Shanghai Cooperation Organization: Is It Undermining U.S. Interests in Central Asia?*, le témoignagne de Richard Boucher à la Conférence d'Helsinki le 26 septembre 2006 a été résumé par Heather Maher à l'intention de Radio Free Europe/ Radio Liberty (27 septembre 2006).

[10] D'une durée de dix ans, l'Accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'UE doit être renouvelé, revu ou annulé en décembre 2007.

[11] La *Rossiiskaia Gazeta* (21 décembre 2005) est une publication du gouvernement russe. Un auteur a soutenu que les États-Unis ont bel et bien demandé le statut d'observateur au sein de l'OCS et que leur demande a été rejetée, mais je ne peux trouver aucune source à cet égard. Voir le texte de Shaun Walker intitulé *Shanghai Cooperation Organization Reaches a Milestone*, Russia Profile ,vol. 3, n° 8 (octobre 2006), p. 23.

J. Larry Black, professeur émérite, directeur, Centre for Research on Canadian-Russian Relations, Georgian College, Barrie, Ontario.